



Bulletin de l'APAD

16 | 1998

Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux

Décentralisation et rapport global-local : formes du politiques, intermédiation et mode de représentation locale (Atelier 1)

Nassirou Bako-Arifari



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/541>

ISSN : 1950-6929

Éditeur

LIT Verlag

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 1998

Référence électronique

Nassirou Bako-Arifari, « Décentralisation et rapport global-local : formes du politiques, intermédiation et mode de représentation locale (Atelier 1) », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 16 | 1998, mis en ligne le 15 novembre 2006, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/apad/541>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Bulletin de l'APAD

Décentralisation et rapport global-local : formes du politiques, intermédiation et mode de représentation locale (Atelier 1)

Nassirou Bako-Arifari

- 1 Les transformations intervenues dans le monde depuis la chute du mur de Berlin en 1989 et des démocraties populaires d'Europe de l'Est relayée en Afrique par le mouvement des conférences nationales, avaient ouvert la voie vers une plus grande uniformisation des systèmes économiques et politiques dans le monde suivant le modèle occidental de libéralisme et de démocratie. Dès lors, le concept de "globalisation" ou de "mondialisation" s'est imposé comme concept fédérateur de l'ensemble des dynamiques économiques et politiques d'uniformisation du monde autour de l'économie de marché et du libéralisme politique qui traversent les pays du monde. Contrairement au concept de la "modernisation" qui implicitement reconnaissait l'existence d'au moins deux voies possibles (capitaliste, socialiste), ou de celui de la dépendance qui suppose l'existence d'un centre et d'une périphérie liés par des relations d'exploitation, le concept de globalisation célèbre plutôt un certain hégémonisme occidental triomphant. Dans les faits, il se traduit par une certaine célébration de l'"Etat minimum" que les politiques d'ajustement structurel (PAS) sous la houlette du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale tentent de promouvoir (ou d'imposer au besoin) aux pays du tiers monde. Le volet politique de ces réformes a trait à la promotion de la démocratie comme norme ou système politique universel et à la promotion d'une citoyenneté participative en vue d'atteindre la "bonne gouvernance". Pour cela, une certaine réforme de l'Etat s'impose, dont la décentralisation est une des modalités les plus en vogue. L'une des questions que soulevait l'appel à contribution de ce colloque était de savoir comment avec les processus de décentralisation et l'émergence subséquente de nouvelles formes de pouvoirs locaux, pourrait se faire désormais l'articulation entre les niveaux national et local dans un contexte où l'Etat, même s'il reste l'instance suprême devient néanmoins un

centre de pouvoir parmi tant d'autres. Une telle question soulève forcément des réponses variées en fonction des préoccupations thématiques des uns et des autres. Les différentes contributions présentées dans l'atelier I et les débats qui s'y sont déroulés peuvent se résumer autour de quatre thématiques complémentaires. Il s'agit :

- 2 1. des différentes trajectoires de domestication du global et des acteurs et structures intermédiaires à cet effet ;
- 3 2. des formes d'instrumentalisation locale des discours à référence universelle ;
- 4 3. des pratiques anticipatoires de décentralisation ;
- 5 4. de la place et du rôle des ONG et autres structures associatives de la "société civile".
- 6 John W. Forje, dans une communication intitulée *Political Empowerment, Decentralization and the Democratization Process in Cameroon: A New Era in Democracy's Wave*, adopte une position critique à l'égard des thèses privilégiant les influences extérieures sur les dynamiques intra-africaines dans l'explication des changements politiques démocratiques intervenus dans les différents pays dans les années 1990. Pour lui, la transition vers la démocratie et le manque de voie alternative à la démocratie créent des situations d'incertitude qui poussent les gens à des "réactions protectives" par la recherche de refuges dans le retour vers et l'exaltation des sentiments d'appartenance ethnique ou religieuse. Il se fait d'emblée révisionniste et prend plutôt comme effets induits des processus de démocratisation (*outcome of democracy*), ce que d'aucuns présentent comme étant les pré-conditions de la démocratie à savoir "*political empowerment, decentralization, reinforcement of community power, ethnicity, culture and participatory management*". En partant des errements de l'exemple camerounais, qu'il considère comme une démocratie dévoyée, Forje affirme que c'est seulement en donnant une nouvelle dimension méthodologique à ces concepts en vue d'une réforme de l'Etat qu'on peut parvenir à la construction d'une société démocratique durable. Bien que l'auteur ne propose aucune nouvelle approche méthodologique à donner à ces concepts "cardinaux", il a le mérite de soulever la complexité des trajectoires possibles de domestication locale d'idéaux universalisants. C'est à cela que s'est attelé son compatriote Bayie Kamanda analysant cinq scrutins électoraux au Cameroun depuis 1992. Il montre contrairement aux affirmations de Forje que le régime de Paul Biya au Cameroun a essayé de tout mettre en oeuvre pour répondre aux exigences extérieures de démocratisation politique par la mise en oeuvre d'une démocratie à visage de Janus, qui a consisté d'une part à mettre en place des structures formelles de régulation démocratique pour satisfaire à la forme de ce que veulent les bailleurs de fonds étrangers et d'autre part il vider ses structures de leur potentiel démocratique à l'intérieur du pays de façon à pérenniser un système de parti unique dans le mode de fonctionnement réel des institutions "démocratiques" dans le pays. Ceci se traduit par des résultats électoraux toujours favorables au régime dans des pourcentages de suffrages que ne traduisent pas les rapports réels de forces politiques dans le pays. C'est cette démocratie à double vitesse qu'il appelle le "comme-si-cisme" camerounais.
- 7 Christian Agossou s'est quant à lui intéressé à une de ces trajectoires possibles de domestication du "global" à partir de l'exemple des partis politiques comme instances de médiation national-local se référant aux idéaux démocratiques universels. Il montre comment dans les stratégies de mobilisation des suffrages par les partis et leurs leaders, les références à l'identité, à l'origine commune (ethnique ou territoriale) sont manipulées par les différents acteurs politiques en vue de se positionner lors des échéances

électorales. Il cite l'exemple du président Soglo qui en 1996 tenta de mobiliser les suffrages des sujets bariba du roi de Nikki en se servant de ce dernier comme d'un intermédiaire électoral. La réponse du roi aurait été : "Je vous aime bien monsieur le président". Mais, étant donné qu'il y a un fils du terroir en la personne de Mathieu Kérékou, qui se présentait aux mêmes élections que lui, il lui aurait répondu qu'il ne pouvait "se hasarder à prôner le contraire de ce que ses sujets veulent". L'auteur achève ses propos sur un ton un peu angoissé quant aux implications éventuelles de telles dynamiques identitaires pour les politiques de décentralisation en cours ou en élaboration comme dans le cas du Bénin, à savoir quelles pourraient être les conséquences de ces dynamiques centrifuges que le projet de décentralisation pourrait accentuer par sa dimension de l'autonomie de gestion, pour les processus de construction de l'Etat en Afrique.

- 8 On peut donc affirmer que l'articulation du global et du local en passant par le national et le régional (à la fois comme échelles géographiques et instances de pouvoir) procède par des paradoxes (des trajectoires particularistes, centrifuges a priori, identitaires, ethniques, religieuses, etc.) et exclut tout apriorisme catégorique et toute perspective unilatérale. Il existe plusieurs voies possibles et tout dépend des contextes, des enjeux du moment et des stratégies d'acteurs. Ces analyses macro-sociologiques parfois éloignées de la thématique de la décentralisation permettent d'entrevoir néanmoins certains des usages des politiques de décentralisation par les différents régimes au pouvoir.
- 9 La décentralisation peut être le résultat d'une politique par défaut. L'Etat décentralise non pas ses pouvoirs réels mais ses devoirs sur ses segments territoriaux par le transfert des "problèmes" et non des compétences, ce qui aboutit à une décentralisation sans autonomie pour les collectivités décentralisées. C'est du moins, ce qui ressort de la présentation par Agnissan de l'historique du processus de décentralisation en Côte d'Ivoire qui semble être en corrélation avec les différentes crises ayant secoué les filières du cacao et du café, réduisant progressivement les capacités d'intervention directe de l'Etat ivoirien. Celui-ci a alors procédé à une décentralisation à "doses homéopathiques" qui lui a permis de maintenir un contrôle politique réel sur les collectivités locales tout en se déchargeant de ses devoirs sur elles.
- 10 Ces constats d'Agnissan confirmés par Abdou Salam Fall à partir du cas sénégalais, ont été documentés par les données empiriques de Pierre Titi Nwel, à partir d'une analyse des attributions des collectivités locales qu'est l'entretien des routes au Cameroun. La route a été un alibi pour l'auteur pour analyser le fonctionnement réel des communes rurales camerounaises, qui doivent faire face à une montagne de tâches sans ressources financières autonomes. Le principe de l'unicité de caisse hérité de la centralisation étatique à la française, l'absence d'une quelconque influence des élus locaux, notamment le maire sur l'agent du ministère des Finances chargé de la gestion du budget de la commune font que les élus locaux ne peuvent jamais exécuter leurs propres programmes mais uniquement ceux voulus ou acceptés par l'Etat central contrôleur des ressources. Dès lors les pratiques de clientélisme, de corruption et autres recherches de "circuits courts" sont le lot quotidien des collectivités décentralisées. Pire, l'article 3 de la loi 92-002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élections des conseillers municipaux, dispose que la constitution de chaque liste électorale doit tenir compte "des différentes composantes sociologiques de la circonscription". Les composantes sociologiques sont tantôt les différents clans d'un même groupe "ethnique", tantôt les différents groupes d'autochtones et allochtones, tantôt les différentes forces politiques locales ou catégories

socioprofessionnelles. Bref, le contenu de l'expression "composantes sociologiques" est difficile à définir. C'est justement de cette ambiguïté que se prévalent les autorités administratives représentantes locales de l'Etat pour légitimer leurs multiples interventions dans l'élaboration des listes électorales : "Suivant la déclaration d'un maire, rapporte Titi Nwel, des autorités administratives profitent de la disposition légale évoquée ci-dessus pour introduire dans les listes électorales des personnes parfois illettrées, mais généreuses, ayant l'habitude d'offrir toutes sortes de commodités aux autorités en tournée dans l'arrondissement : en conséquence, il arrive que l'administration écarte des listes électorales, par le même jeu, des citoyens compétents, efficaces, mais à qui elle reproche de soulever des problèmes pertinents lors des tournées administratives". Il s'agit là de la version micro-locale du "comme-si-cisme" camerounais évoqué plus haut et qui conduit à ce que Fall et Diouf ont appelé "l'affrontement [inévitables] de la logique de la décentralisation et de celle de la décentralisation", que toutes les politiques de décentralisation annoncées ou en cours recèle potentiellement.

- 11 Ce qu'il convient de remarquer ici dans les cas ivoirien, sénégalais et camerounais, c'est qu'on se situe dans des processus de décentralisation dans des contextes de "quasi parti unique" ou de démocratie à parti dominant. Tous ces pays avaient entamé leurs processus de décentralisation avant les années 1990 et les transformations politiques des années 1990 n'ont pas abouti à des changements de régimes mais à des domestications particulières de ces changements par le renforcement de la position des partis uniques ou dominants déjà en place. On ne saurait donc généraliser ces expériences sans introduire encore une fois la variable contextuelle, même si dans la plupart des cas de décentralisation annoncée, une telle tendance se dessine avec plus ou moins de force (Burkina Faso, Niger, Mali, etc. pour ne citer que des exemples ouest-africains) en dehors du cas béninois, où le parti unique a été véritablement démantelé et où aucune formation politique n'a réussi à établir son hégémonie à l'échelle nationale depuis 1990.
- 12 Il s'agit en fait de pratiques populaires de décentralisation qui anticipent sur les politiques de décentralisation annoncées. Elles consistent en général en l'installation de structures autonomes de gestion soit de ressources soit d'administration locale, au-delà des instances officielles compétentes pour assumer de telles attributions. L'émergence de telles dynamiques n'est pas toujours le fait d'une demande exprimée en soi par les acteurs locaux concernés mais une réaction à une offre d'institution qui constitue un enjeu réel. C'est le cas par exemple de la construction d'un centre de santé dans la sous-préfecture de Honou (département de l'Ouémé au sud-est du Bénin) présenté par Dominique Hounkponou et Dossa Aguémon, et qui a suscité une confrontation entre différentes localités voulant s'approprier l'intervention. Une thématique classique de l'anthropologie du développement autour des positionnements des acteurs par rapport à des projets, pourrait-on dire. Mais au-delà de ces réactions classiques, toute une dynamique organisationnelle a été mise en oeuvre par "les perdants" pour créer une instance extra-officielle appelée "Haut conseil du village" regroupant à la fois les instances officielles élues (chefs de village et conseils consultatifs de village), les instances traditionnelles de pouvoir responsables du contrôle et de l'exercice de la "violence légitime locale" à travers les sociétés secrètes de Zangbéto. Cette instance s'était chargée de la levée de cotisations (une forme de fiscalisation autonome des populations) avec usage de forces coercitives contre les candidats à la désobéissance fiscale (à travers les menaces de Zangbéto plus proches que celles de la force publique) et a réussi à faire des investissements socio-communautaires (construction d'une maison rurale de santé avec

engagement d'un médecin payé à partir des cotisations) et à organiser une sorte de mutuelle de sécurité sociale pour ses membres (versement de caution annuelle pour bénéficier des soins). Il s'agit là d'une réalisation en miniature des défis majeurs auxquels seront confrontées les collectivités décentralisées qui auront la responsabilité de faire fonctionner des écoles et des centres de santé et d'organiser des formes de solidarité locale mais aussi qui auront à compter avec les diverses formes d'investissement des arènes officielles de pouvoir par des instances de pouvoir "traditionnel". Ceci permet de relancer le débat sur la taille pertinente des collectivités locales afin de créer les conditions d'une participation réelle et efficace des citoyens à la gestion de leurs affaires.

- 13 Une forme de pratiques anticipatoires par rapport à la décentralisation est liée aux différentes représentations que les populations se font d'elle. Ces représentations peuvent être une lecture a priori de la décentralisation à la lumière des différentes interventions successives de l'Etat au niveau local ou à partir des expériences accumulées par ces populations en relation avec les grands moments de la vie politique nationale telles qu'elles les avaient vécues. Ainsi, rapporte Adolphe Kpatchavi à partir d'un cas d'un village béninois (Kpovidji, département du Mono au sud-ouest), les perceptions des populations des grandes césures politiques nationales : l'indépendance (*ablode*) a amené la division et les conflits ethniques, la révolution (*ehuzu*) a amené la répression et la délation tandis que la démocratie (*demoklasi*), elle, a apporté le mensonge, la dévaluation du franc CFA et l'inflation. Cette vision quelque peu pessimiste des différentes phases de l'histoire politique du pays depuis 1960 augure selon l'auteur d'une représentation analogue par rapport à la décentralisation, qui d'ores-et-déjà est perçue à la suite d'une série de quiproquos, à l'inverse de ses objectifs réels : éloignement de l'administration des administrés (parce que la nouvelle commune ne sera plus celle qu'on connaît mais l'ancienne sous-préfecture), l'autonomie de gestion des affaires locales est perçue comme un retour au système du "comptons d'abord sur nos propres forces" du régime révolutionnaire avec son corollaire de répression et à l'impôt de capitation (*takwe*) supprimé en 1992, etc. Ainsi, l'absence d'information ou le développement de quiproquos qui balisent les systèmes de communication entre les populations et les décideurs politiques autour de la décentralisation font de cette réforme une véritable boîte noire avant son décryptage. Chacun y donne sa vision des choses et s'en convainc avant même la mise en oeuvre réelle de la politique projetée, de sorte que la décentralisation se barde plus de préjugés et de jugements a priori à l'aune desquels elle sera lue une fois la phase d'application entamée.
- 14 Les collectivités locales créées ou en cours de création n'apparaissent pas sur des terrains neutres, mais dans des arènes de pouvoir marquées par différentes dynamiques organisationnelles. Que l'on parle de "société civile" ou simplement de "paysage associatif", on se trouve en présence d'organisations (associations et ONG) qui se réclament d'un certain apolitisme statutaire et d'une démarche presque unanimement participative et qui interviennent dans des domaines aussi variés que le développement local, la promotion des droits de l'homme, la gestion et la protection des ressources naturelles, la promotion des femmes (à travers différents micro-projets comme celui de petits crédits évoqués par Irène Ayité dans sa contribution) et autres qui se nourrissent de la rente de développement à travers les politiques de coopération décentralisée (voir à ce propos la communication de Malick Traoré). Leurs domaines d'intervention sont autant de créneaux sur lesquels les collectivités décentralisées cherchent ou chercheront à se positionner soit du fait de leurs attributions statutaires (responsables du

développement local) soit par nécessité de survie (recours à la rente de développement par la mise en oeuvre d'activité de courtage à travers la coopération décentralisée par exemple). Les relations entre les collectivités décentralisées et ces organisations ne sont presque jamais clairement définies, sinon qu'il y a une interférence de leurs attributions respectives. La gestion de cette ambiguïté constitue un défi pour les différentes formes d'institutions appelées à évoluer dans les arènes locales de pouvoir dans le cadre des politiques de décentralisation.

- 15 Le débat sur les fonctions des associations et organisations locales, sur les dynamiques qui les traversent (leur instrumentalisation par les acteurs locaux à des fins autres que associatives et apolitiques) et sur les conflits potentiels que recèle leur cohabitation avec les structures décentralisées n'ont pas constitué des points de désaccord entre les participants. Mais la question de savoir comment désigner sous un seul vocable l'ensemble des acteurs collectifs de ce paysage associatif ou institutionnel situé "entre l'Etat et le marché" ou "entre la sphère publique et la sphère religieuse" et celle de l'attitude à avoir à leur sujet d'un point de vue socio-anthropologique ont prolongé les débats de la plénière dans l'atelier 1 à partir du texte de Abdou Salam Fall et de Mamadou Diouf intitulé *Société civile, pauvreté et décentralisation : quelle grille de lecture en Afrique de l'Ouest ?* Les deux auteurs notent l'extraordinaire succès du concept de société civile chez les chercheurs, les bailleurs de fonds et les hommes politiques qui en sont les principaux consommateurs sans qu'aucun effort de réflexion théorique soit menée à son sujet dans les contextes ouest-africains. Ils proposent alors de considérer la société civile comme "un construit social (...) qui n'existe pas en soi" mais comme "le résultat d'une dynamique collective", avant de jeter les bases leur définition de ce concept : "la société civile désigne plus généralement l'émergence et le développement d'une vie associative, où s'élaborent des mécanismes de participation citoyenne. En s'organisant, elle se donne les moyens de concevoir des réponses au pouvoir qu'elle subit mais qu'elle cherche à contrôler". L'existence de la société civile est ainsi indirectement postulée comme une réalité alors que d'aucuns pensent qu'il s'agit plutôt d'un simple discours autour d'un certain nombre de phénomènes associatifs et organisationnels et qu'au lieu de les réifier en catégorie dure dans un moule conceptuel fabriqué dans des contextes sociologiques et historiques (occidentaux) totalement autres, il conviendrait mieux de considérer les discours et les usages de la société civile et leurs acteurs au quotidien comme objets d'investigation socio-anthropologique.

AUTEUR

NASSIROU BAKO-ARIFARI

Johannes Gutenberg-Universitiit, Institut für Ethnologie und Afrikastudien (Forum 6)
D-55099 Mainz (Allemagne). Tél. +49-(06131) 39 59 33 Fax. +49-(06131) 39 37 30 -
bakoarif@mail.uni-mainz.de